学术专论

政务处与辛丑回銮前的新政举措

赵　虎

[摘要] 政务处是清末新政开始后，朝廷为领导新政而设立的专门机构。因其职能屡随时局变动，故历来对政务处重要与否说法不一。辛丑回銮之前，由于特殊的内外政情，使得政务处在本职而外又代行其他机构的相关职能，因而重要性凸显。本文在广泛收集史料和考订史实的基础上，呈现政务处在设立初期“近真”的历史面相。

[关键词] 政务处　清末新政　机构职能

[中图分类号] K252　**[文献标识码]** A　**[文章编号]** 1002－8587（2017）－01－0066－11

清末特设“督办政务处”（以下简称“政务处”）作为领导新政的专门机构，以期“专责成而絜纲领”。历来研治晚清史者均知该处为清季新设重要机构，有关论著亦不乏辟章节论列。然所论多限于政务处设立时的章程条文，于其实际运作则往往语焉不详。近年来虽有学者对政务处进行研究，惜囿于资料，未能深入。①

寻绎清末相关文献发现，政务处自设立后虽然始终位列要津，但朝廷鲜有明文对其职能与权限进行规定，②且其职能还伴随政局变化和新政进程而不断调适。这就导致政务处在不同时期面相各异，使得研究者难以准确把握。即如政务处在新政中到底作用如何这一关键问题，即便时人亦言人人殊。严复谓政务处在清末体制中与军机处、外务部“三者鼎峙”，③而稍后的日本学者织田万、服部宇之吉等人则认为政务处不及军机处，有名无实。④其实，截然相反的“历史意

[收稿日期] 2016－07－25
[作者简介] 赵虎（1983－），男，西北大学历史学院博士后研究人员，西安 710069；byyh1230@163.com

① 王立诚、楼劲《政务处与清末政局》，载上海市历史学会编：《中国史论集》，内部发行，1986 年 11 月；张志军：《从督办政务处看清末新政：以行政制度改革为中心》，南昌大学硕士论文，2006 年；杨娟娟：《清末督办政务处研究》，暨南大学硕士学位论文，2012 年；黄煦明：《清末督办政务处研究》，中国人民大学博士学位论文，2013 年。

② 政务处设立后，清廷曾颁布《政务处开办条例》。但该条例并非就政务处职能与权限立论，相关规定在实际运作中也未见执行。

③《致张元济书十三》（光绪廿七年十二月廿七日），见王栻主编：《严复集》第 3 册，中华书局，1986 年，第 549 页。

④ 织田万认为，“政务处之职权只能受中外臣民上奏，而审议其新政耳，不得干涉于实行政务也。故其实力不及军机处远矣，遂不免添设有名无实之冗厅”（《清国行政法》，中国政法大学出版社，2003 年，第 160 页）；服部宇之吉认为，“政务处与军机处不同，为纯粹之顾问府”，“在对政务有特别咨询事项时，天子传旨军机大臣，军机大臣将其事交政务处议。按其咨询事项性质，有的仅专向政务处咨询，有的由政务处与行政某部合议。但政务处亦与其他议政机关相同，本无决议权，仅应答咨询，具奏意见而已。最后，依然由天子决断。且机密而紧急之事项，一般不向政务处咨询”（《清末北京志资料》，北京燕山出版社，1994 年，第 99 页）。

见”恰好反映出时空的差异。因此，欲从整体上把握政务处，就有必要厘清政务处在各时期的职能及其与新政的关系。本文在广泛搜集材料的基础上，选取辛丑回銮光绪廿七年十一月廿八日（1902 年 1 月 7 日）之前政务处与新政事宜的关系进行研究，试图重建政务处在设立初期的历史图景，进而管窥其在清末新政中的作用。

一、本职与地位

光绪廿七年三月初三日，清廷颁发上谕设立政务处，作为“专责成而挈纲领”的新政“统汇之区”，并派“庆亲王奕劻、大学士李鸿章、荣禄、崑冈、王文韶、户部尚书鹿传霖，为督办政务大臣，刘坤一、张之洞亦著遥为参预”，要求各政务大臣“于一切因革事宜，务当和衷商榷，悉心详议，次第奏闻。俟朕上禀慈谟，随时择定，俟回銮后切实颁行”。①

揆诸该上谕，政务处职能至少有二：第一，将京内外各大臣的新政复奏“抉择精当，分别可行不可行，并考察其行之力不力”；第二，“于一切因革事宜，务当和衷商榷，悉心详议，次第奏闻”，“俟回銮后切实颁行”。② 也就是说，在慈禧太后与光绪帝从西安返京前，政务处的职能主要是审议内外臣工关于新政的回奏，并分辨可行与否。故许同莘记，“是时京外官条陈变法者，皆交会议政务处，区为科举、兵事、财政、杂务四类，俟回京合议”。③

从现存材料看，至少有三份新政复奏得到慈禧太后的明确处理意见。其一，两广总督陶模所上《请遣散内监折》。据易顺鼎电告张之洞，“闽、浙、粤、滇、齐、豫奏到，浙主丁捐印税，豫主抬枪八股，齐有慎出令，粤有裁内监一条，粤独未交下”,④ 该折留中。其二，山东巡抚袁世凯所上《遵旨敬抒管见上备甄择折》，“光绪二十七年三月二十六日军机处知会，十四日奉旨：留中”。⑤ 其三，两江总督刘坤一与湖广总督张之洞联衔所上《江楚会奏变法三折》⑥，于八月廿日奉上谕，“随时设法，择要举办。各省疆吏亦应一律通筹，切实举行”⑦。

以上三条处理意见中，陶模与袁世凯之折虽均为“留中”，但实际情况却不同。“按清制奏疏留中有两种性质：一为重视其事。因办法未定，暂不发出。二为认为无价值，置之不理”。“留中办法亦有两种：一，留于宫中。二，留于军机处。如封奏之件而又留于宫中，则军机大臣亦无从寓目矣。盖清制凡封奏皆由奏事处径达御前，再发交各机关。故君权之专，迈于前代”。⑧ 所谓“粤独未交下”，即陶模之折直接留于宫中，为第一种留中办法；⑨ 而袁世凯之折由军机处知会奉旨留中，则应是留于军机处，为第二种留中办法。从以往程序和制度上看，既然“留中”，陶、袁二折就不会从军机处抄交政务处，由政务处对其“抉择精当”与“分别可否”便无从谈起。然而从人事上看，身处行在的政务处大臣全部为军机大臣，⑩ 作为政务处大臣的

---

① 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，广西师范大学出版社，1996 年，第 49—50 页。
② 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 50 页。
③ 许同莘：《张文襄公年谱》，商务印书馆，1947 年，第 147 页。按：“会议政务处”应为“督办政务处”之误。
④ 《辛丑四月二十日西安易实甫来电》，《张之洞存各处来电》第 48 函，所藏档甲 182—150。转引自李细珠：《张之洞与清末新政研究》，上海书店，2003 年，第 93 页。
⑤ 廖一中、罗真容整理：《袁世凯奏议》（上），天津古籍出版社，1987 年，第 277 页。
⑥ 《江楚会奏变法三折》包括《变通政治人才为先遵旨筹议折》、《遵旨筹议变法谨拟整顿中法十二条折》、《遵旨筹议变法谨拟采用西法十一条折》以及《请专筹巨款举行要政片》。
⑦ 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 188—189 页。
⑧ 凤岗及门弟子编：《民国梁燕孙先生士诒年谱》，台湾商务印书馆，1978 年，第 71 页。
⑨ 茅海建认为，这种“留中”办法，理论上“只有上奏人和皇帝两人知道，但实际上也有外泄的”。见茅海建：《戊戌变法史事考》，生活 · 读书 · 新知三联书店，2005 年，第 277 页。
⑩ 此时身处西安行在的政务处大臣有荣禄、王文韶与鹿传霖，三人均为军机大臣。

荣禄等人又能以军机大臣的身份实际参与到针对新政回奏的讨论中。因此，政务处在设立初期，可能并未以该处名义审议新政回奏，而是由军机处代行其职。

这一情况至迟到光绪廿七年五月左右便发生变化。张之洞在与刘坤一就回奏事宜的函电往来中提到，“顷又缮稿一份，今日专差送呈，以备咨政务处之用”,① 并强调“咨政务处折稿须点句”。② 这就从侧面说明，政务处此时已经开始运转，以本机构名义执行审议新政复奏的职能。

此外，政务处自设立后，在体制内地位崇高。在八月廿日针对《江楚会奏变法三折》的明发上谕中就特地指出，“据政务处大臣荣禄等面奏，变法一事关系甚重，请申诫谕示天下以朝廷立意坚定，志在必行。并饬政务处随时督催，务使中外同心合力，期于必成。用是特颁懿旨，严加责成”，并再次强调“近者特设政务处，集思广益，博采群言，逐渐施行”。③

二、议设外务部

尽管有明发上谕一再向中外宣示政务处的地位，但回銮前如果仅司审议新政复奏与内外臣工的新政条奏，则很难让时人认为政务处在体制中已与军机处、外务部呈“三者鼎峙”之势。实际上，除设立时上谕中所提及的职能外，回銮之前政务处又被赋予其他工作。即在两宫西狩之际，人员流散、机构残缺以及“一切因陋就简，公事档案亦不完备”④ 的情况下，代行其他机构职权，以填补板荡中所遗留的权力真空。⑤

爬梳已有材料可知，政务处设立后所办第一件新政事宜是四月初八日奉旨将外务部应设司员额缺事宜“会同吏部妥议具奏”。⑥ 此事为因应条约的无奈之举，在体制内则肇因于三月廿六日议和全权大臣奕劻与李鸿章奏请“将总理各国事务衙门改为外务部”。奕劻、李鸿章在奏折中引述各国公使要求，外务部须“冠于六部之首，管部大臣以近支王公充之，另设尚书二人、侍郎二人，尚书中必须有一人兼军机大臣，侍郎中必须有一人通西文西语，均作为额缺，予以厚禄”，并提出“其章京等亦应分设数司，仿照六部司员之例，即于总理衙门章京内选派，开去原衙门差缺，改为外务部司员，将来应何如考充升转并签分学习之处，应请旨敕下督办政务处大臣会同吏部妥议具奏”。⑦

已有研究显示，五月初七日“总理衙门向政务处送达了外务部的组织构想”，而“制定外务部章程方案的是总理衙门的四名章京：瑞良、舒文、童德璋、顾肇新”。⑧ 该方案中，外务部之下设通商司、安平司、和会司、绥靖司及司务厅，“四司分别设满郎中二名、员外郎二名、主事

---

① 《致江宁刘制台》（光绪廿七年五月廿一日），苑书义主编：《张之洞全集》第 10 册，河北人民出版社，1998 年，第 8605 页。

② 《致江宁刘制台》（光绪廿七年五月廿三日），《张之洞全集》第 10 册，第 8609 页。

③ 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 188 页。

④ 瞿鸿禨：《瞿鸿禨集·儤直纪略》，湖南人民出版社，2010 年，第 158 页。

⑤ 如关晓红曾指出，“自 1900 年 8 月许景澄被戮，至 1902 年初张百熙继任，这一职位（管学大臣）出现了真空，其权限一度由礼部及政务处代行”（见《晚清学部研究》，广东教育出版社，2000 年，第 40 页）。

⑥ 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 76 页。

⑦ 《拟改总理衙门为外务部折》（光绪廿七年三月廿六日），顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第 16 册，安徽教育出版社，2008 年，第 274 页。

⑧ 川岛真著，薛轶群译：《晚清外务的形成：外务部的成立过程》，《中山大学学报》2011 年第 1 期。按：该文在第四部分第二目中将《遵拟外务部额缺养廉各项章程》（日期不明）一折认定为庆亲王与李鸿章所奏，并将时间断在 1901 年 12 月（或 1902 年 1 月初），由此在逻辑上认为该折最后定夺了外务部的额缺和官制结构。这一结论值得商榷。其实，此件乃《政务处会同吏部奏复外务部应设司员额缺选补章程并堂司各官优给俸糈折》之附片，上奏时间为光绪廿七年六月廿七日（1901 年 8 月 11 日）。

一名，汉郎中二名、员外郎二名、主事二名”。① 不过，这一构想遭到行在政务处大臣鹿传霖的反对。据报道，“外部额设司员，前有廷寄，著交政务处会同吏部议奏。今鹿尚书有电来京谓此项归行在政务处会同行在吏部核议，无庸在京核议矣”,②“闻鹿尚书之意，额须少，俸须廉，王中堂之意须额多而俸厚”。③ 至六月初九日，清政府颁谕设立外务部，简派奕劻总理部务，王文韶为会办大臣，瞿鸿禨为外务部尚书，仍将“该部应设司员额缺选补章程并堂司各官应如何优给俸糈之处，著政务处大臣会同吏部妥速核议具奏”。④

往返函商中，政务处大臣之间对外务部司员额缺一事意见参差。有消息称，“此事现已由行在政务处议稿送京……其大致，署设四司，每司设郎中、员外、主事各一员，司务厅设郎中、员外各一员，主事二员，侍郎以下又设三品左右丞各一员，四品左右参议各一员，以本署总办升补斯缺。其额设各员缺不分满汉，每月酌给薪水较出使参随各员减去五六成不等”。⑤ 又称，“行在政务处大臣议设额缺二十有四，其余作为候补司员。又于侍郎以下章京以上添设三四品参议二员，体制若京堂然。遇本署侍郎缺出，以次升补，即六部侍郎缺出，亦可权升。所有在署章京，除照常简放海关道外，向之每逾两年保举一次者，今尚未知是否仍照旧章。至章京既设专缺，从前所补部缺及别项差事，务须一例开除”。⑥ 而北京方面的意见则是“议设郎中十二缺、员外郎十二缺、主事十二缺”,⑦ 后改为“自侍郎以下设左右丞二缺，系正三品，左右参议二缺，系正四品，及郎中、员外郎、主事共二十八缺”。⑧ 据说各大臣“均以升阶必须从优为主，惟鹿尚书靳之，极力阻挠。仁和相国遂请尚书将章程勘定咨达两全权斟酌可否。相国致书于全权，曰所有外部司员升阶从优一节，同僚中惟一人不以为然，故此次所定章程非鄙人之意”。⑨

至六月廿七日，方由行在政务处主稿，会同吏部最终将外务部应设司员额缺一事上奏，并将养廉章程与总署旧有章京善后事宜同时奏闻。⑩ 事后，行在政务处还致电李鸿章，谓“外部议设和会、考工、榷算、庶务四司，每司郎、员、主各二缺，额外六员，丞参照办，本日具奏。奉旨依议。除备稿飞咨外，谨此电达”。⑪ 木已成舟，李鸿章只得提议“外务部丞参应在总办、帮办各员内，择其尤为勤能者，俟议设司缺文到，由本部奏请简派，以资熟手，未便以素不在署及离署已久之人滥竽其间，致滋贻误”。⑫

从此事来看，政务处之所以能够主持拟议外务部章程，实际上最早出自奕劻与李鸿章的动议，很难说此举两人没有其他考虑。议设官制历来为军机处职掌之一，若外务部章程仍由军机大臣拟议，则至少在名义上李鸿章等无法置身其中；若由政务处拟议，作为政务处大臣的奕劻与李鸿章便可名正言顺地直接参与。这就说明，回銮之前的政务处在拟议外务部章程的问题上，分割

---

① 瑞良、舒文、童德璋、顾肇新：《拟外务部章程》（《行在政务处吏部文》)，光绪二十七年五月初七日之附件，《辛丑议约第十二款专档》。转引自川岛真前揭文。
② 《议设司员志函》，《新闻报》，1901 年 7 月 12 日。
③ 《额设司员志要》，《新闻报》，1901 年 7 月 18 日。
④ 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 124 页。
⑤ 《外部额缺述闻》，《申报》，1901 年 7 月 26 日。
⑥ 《外部新章》，《申报》，1901 年 8 月 6 日。
⑦ 《外部设官》，《申报》，1901 年 9 月 4 日。
⑧ 《外部设官续记》，《申报》，1901 年 9 月 5 日。
⑨ 《西安近事述要》，《中外日报》，1901 年 9 月 14 日。按：仁和相国指王文韶。
⑩ 《政务处会同吏部奏复外务部应设司员额缺选补章程并堂司各官优给俸糈折》，《申报》，1901 年 10 月 5 日。按：该折上奏日期，据政务处致李鸿章电报所定。电报中有“本日具奏”，发电日期为“沁”，则应在六月廿七日。
⑪ 《盛宗丞转西安来电》（光绪廿七年七月初二日)，《李鸿章全集》第 28 册，第 397 页。
⑫ 《寄西安行在军机处》（光绪廿七年七月初四日)，《李鸿章全集》第 28 册，第 399 页。

或代行了军机处原有的部分职权。①

三、统汇新政

回銮之前外界较为瞩目的新政举措，如整顿部务、裁汰胥吏、更定兵制饷章、筹建学堂、开设经济特科、变通科举等，均与政务处息息相关。这些新政举措，有的出自特旨，有的则由政务处直接奏请，还有的看似出自特旨，实则出于政务处的建议，由于文献阙如，难以确切分辨。在回銮前的新政推行中，政务处的作用大致可分为三类：第一，各部院、督抚将拟定章程咨送政务处覆核；第二，由政务处单独或会同其他机构拟定章程，奉旨依议后颁行；第三，直接上奏新政或变通事宜，依议后颁行。

整顿部务与裁汰胥吏是新政复行后较早举办的事宜之一，均由政务处经手办理。张之洞就曾表示，“去书吏，去差役，乃政务处得意之笔”。② 此事缘起，应为御史陈璧于正月初四奏请“去积弊以立纪纲”，并“裁汰吏胥”。他认为朝廷大政多为胥吏把持，“欲吏杀其权，非官亲其事不可；欲官亲其事，非省例案不可”，劫后“各衙门文卷册籍荡然无存，吏胥之窟穴其中者，亦散之四方，或改他业以去”，正可趁势“去此积弊”。因此，陈璧请“特简通知古今公忠识大体之重臣，将京中大小各衙门所有重复抵牾不可猝了之例，一时权宜可左可右无所折衷之案，一切罢去，留其足为典要者，遇事比附其无可比附者，均恭候钦定遵行”。③ 该折到行在后，于二月初一奉上谕“著京师行在六部各衙门堂官按照所陈办法，均责成司员亲自经理例案，不准再行假手书吏”，同时“妥定章程，遴派司员将现行各例删繁就简，弃案就例，悉心筹度，详细核定，奏明办理”。④

据说陈璧此折曾“奉旨交六部九卿会议”，“经各堂官和衷商榷，均称不便施行”⑤。但随着一番人事调整，情况便发生变化。⑥ 四月十一日，上谕再次饬各部整顿部务，“尽去蠹吏，扫除案卷，专用司员办公”，将各部署案卷销毁，“并著堂司各官妥定简明无弊章程，通限两个月咨送政务处大臣覆核具奏，候旨颁行”。⑦

有报道称，“改定吏部章程及毁除各部例案两谕旨，由瞿子玖尚书拟稿进呈颁发”，“当定稿时，政府诸人皆无异言。讵知奉旨后忽又众议哗然，谓为不便，故又有第二次之谕”。⑧ 所谓“第二次之谕”，系指四月十五日饬六部各衙门将“有关考察及旧例所无，随时新增成案”，“由各部堂官派委司员逐一查明，分别开单咨送政务处覆覈。其应留者，一并纂入则例，以归画一而杜两歧”，而不再要求各部署将案卷全部销毁。两日后，又谕令各省督抚“通饬所属将例行文籍一并清厘，妥定章程，仿照部章，删繁就简”，“由该督抚将整顿章程咨明政务处大臣汇核具

---

① 织田万亦认为，军机处“一旦遇政务之多端，则涩滞不通，加之时势之变，日急一日，变法自强之道终不可不讲之。政府有感于此，特添设政务处，分割军机处之职权”（见《清国行政法》，第160页）。

② 《致江宁刘制台》（光绪廿七年五月廿六日），《张之洞全集》第10册，第8611页。

③ 《敬陈内治之要宜及时先去积弊以立纪纲折》，《裁汰吏胥乃当前之急务片》，见陈璧：《望喦堂奏稿》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》初编（093），文海出版社，1969年，第145—152页。

④ 中国第一历史档案馆编：《清代军机处电报档汇编》第2册，中国人民大学出版社，2005年，第361页。按：《光绪宣统两朝上谕档》中未收录该上谕。

⑤ 《燕市近闻》，《申报》，1901年5月4日。

⑥ 此番人事调整包括：三月廿七日调孙家鼐为吏部尚书；四月初九命工部尚书瞿鸿禨在军机大臣上学习行走，并于四月十二日充政务处大臣。

⑦ 《光绪宣统两朝上谕档》第27册，第77—78页。

⑧ 《要事汇志》，《中外日报》，1901年6月7日，6月21日。按：瞿子玖指瞿鸿禨。

奏”。① 有评论谓，“盖政府诸臣亦知前旨之未可径行，故为此酌中办理之策也”。②

根据上谕要求，政务处在整顿部务与裁汰书吏事宜上，其职能本应为覆核各部院与督抚所定章程并汇核具奏。而实际上，政务处在裁汰书吏一事中曾拟定大致办法咨送各部院、督抚。有消息称，“各衙门裁汰书吏后，缮写无人。政务处现拟仿照军机处章程，改用供事，三年保举一次。庶人知进身有路，或不至作奸犯科”，③ 后“经政务处议定，各部院书吏繁缺准用四名，简缺及中缺准用三名。每名月给薪水银若干，扣足三年，准予奖叙”。④ 又称，“政务处大臣通行各部院著速将现在有卯书吏若干名，造具卯册，分别咨送以凭查核”，⑤“及各部将名册送齐后复准政务处知会，此项名册业经本处存案，凡册中有姓名者，俱不准复充书吏，违干究办”。⑥ 另据报章披露，“行在政务处有咨行北京公文一道”，“大旨谓吏、户二部书吏为第□等舞弊之人，兵、工居次，礼、刑又次。饬令部院文武大小各衙门将书吏一律撤净。供事作弊与书吏无异，亦不准用。其书写公事由堂司各官择取通顺勤敏之生童，招致缮写。紧要公事折件仍由司官自主，并不准假手上项生童。其军务、河工、制造及各项报销、引见、验看、分发、注册、补缺、保举等项，向皆书吏资以诈财之事。应将此项化私为官，随文解款，以为生童等稍廪之费。所有斥退书吏，全作为已满吏员，酌给议叙，立即验看分发，不准在京逗留。统限三月内一律办妥，毋得玩延”⑦。江苏巡抚就曾接到“政务处六百里排单，闻系裁胥差事。”⑧

由此可见，在裁汰胥吏事宜上，政务处的职能再次逾越设立时上谕所规定的范围。在具体办理新政事宜时，可以由政务处就该事宜咨行各处，并提出大致办法以供参考。这一职能模式，在更定兵制饷章与筹建学堂等新政事宜中得到更加明显的体现。

更定兵制饷章出自特旨，但坊间传闻此事可能由刘坤一、张之洞“会衔奏请，饬下各省一律遵行”。⑨ 七月卅日上谕称，“著各直省将军督抚”，将旧有各营严行裁汰，另组常备、续备、巡警等军，一律操习新式枪炮，“所有改练章程及应如何更定饷章，著政务处咨行各省，悉心核议，奏明办理”。⑩

政务处在就此事致各将军、督抚的咨文中指出，各省绿营防勇“其数不为不多，每年动支饷项为数亦复甚巨，而遇有战事兵勇多不得力者，实以营制、操章不合时用，将愚兵惰，器钝谋疏”，“今钦奉明诏，谆谆申儆，应举绿营、防勇通盘筹画，更定兵制，核实饷章，各省均归一律练习新操”。⑪ 同时，明确提出每省酌定兵勇额数，并“分为三等：一曰常备军，挑选年少精壮，朴勇敢战者，优给饷项，严加训练若干营。按省分大小酌定一二大枝，于省会及扼要处所屯驻，不得零星散扎。一曰续备军，分扎训练，饷数差减，亦使足以自给，亦按省分大小酌定若干营。考中国历代兵家之理，采德日陆军兵学之法，延聘教习实力训练，以成劲旅。一曰巡警军，应将旧有各营裁去老弱浮惰，饷或仍旧，或酌增，另定操章，酌量归并若干营，分拨各处，兼归州县铃束，专为巡防警察之用”。此外，又进一步要求“一律操习新式枪炮，所有旧日兵器，藤

---

① 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 80 页。
② 《论裁撤书吏之法》，《中外日报》，1901 年 6 月 24 日。
③ 《西安要事述函》，《中外日报》，1901 年 8 月 26 日。
④ 《神京述事》，《申报》，1902 年 1 月 19 日。
⑤ 《咨催卯册》，《申报》，1901 年 7 月 16 日。
⑥ 《时事要闻》，《中外日报》，1902 年 3 月 30 日。
⑦ 《节录政务处咨文》，《北京新闻汇报》，1901 年 9 月 5 日。
⑧ 《裁吏述闻》，《申报》，1901 年 10 月 18 日。
⑨ 《裁兵募勇》，《申报》，1901 年 9 月 23 日。
⑩ 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 173 页。
⑪ 《札北藩司等遵旨筹议更定兵制饷章录用武员训练条规章程并新军兵饷数目》（光绪廿七年八月廿九日），《张之洞全集》第 6 册，第 4139—4141 页。

牌、长矛、土枪等类一概停止，不得掺杂练用”；“除步、炮、马各队须精练外，辎重、工程各队，随营医药为军中所必需，缺一不可，均应详慎筹备”；“凡将弁必使粗通文字，略知测算，相率留心考究一切行军窍要，各国操章战法”，“先就原有将弁择其朴实勤者，遴选擢用，仍随时严切考校”，“将旧日营哨各官严加甄别，择其可留者均令入学堂，随时讲习。凡巧猾浮惰固执己见及有嗜好者，一概革除，切勿瞻徇。其中如有立功宿将，准以原官回籍，酌予恩饷，以示体恤”。最后，政务处又咨请各将军、督抚将“各省营汛武员如何选用、叙补、升擢，应就各省情形详订章程，统归入兵制饷章，另行覈定”，其“更定兵制、饷章以及录用武员、训练规条各详细章程，并各该省原有兵数、饷数，若干裁革归并，一律改练新军，实有兵数若干，腾出节省饷项若干，新军应支各项饷项若干，一并详细分别声明”，“务于三个月内复奏，恭候钦定”。袁世凯接到此咨文后函告徐世昌，“政务处前来兵事一文，甚善甚佩，想出执事之手。京内向来无此内行话。如能请降严旨切责必行，则大局尚可为”。① 可见，政务处在奉旨办理此类“一律遵行”的事宜时，可以自行提出大致办法，咨行各省照办。不过，政务处亦考虑到各省情形不同，希望各地将实情和盘托出，“详细分别声明”，以便制定“画一章程”，通行全国。

值得指出的是，筹建学堂尽管同样是奉旨“著政务处咨行各省悉心酌议”，但情况略有不同。八月初二日，上谕饬各省筹建大、中、小学堂，“其所有礼延师长、妥定教规”及学生毕业选举等详细章程，均“著政务处咨行各省悉心酌议，会同礼部覆核具奏”。② 然而两个月后，仅有署直隶总督袁世凯将山东改设学堂、酌拟教规与试办章程缮单奏闻。③ 因此，十月十五日朝廷再次下旨，著政务处将袁世凯原奏并所拟试办章程“通行各省，立即仿照举办”，“其如何选举鼓励之处，著遵前旨由政务处会同礼部速行妥议具奏”。④ 此后，政务处直接将袁世凯所拟章程咨行各省，“与东省原定者，措词略有同异”。⑤

至于覆核各部院、将军、督抚所拟章程并具奏，则俟回銮之后方才办理。如整顿部务一事，从目前材料来看，仅见工部尚书松溎将该部删定则例与办事情形具折奏闻。但折中只述简要情形，声明俟回銮后再酌拟具体办法。故该折并未交政务处覆核，仅奉朱批，“仍著切实办理”⑥。而更定兵制饷章一事，各将军、督抚也大多于回銮之后奏闻，⑦ 并交由政务处议覆。究其原因，可能是回銮在即，各部将相关事宜暂缓办理。⑧ 此外，翰林院亦曾于四月十九日奉旨整顿，“著掌院学士妥拟章程咨送政务处王大臣覆核，请旨办理”。⑨ 回銮后翰林院将拟订章程上奏，期间是否交由政务处王大臣覆核，则不得而知。

回銮之前政务处的第二类职能，是奉旨单独或会同其他机构拟定有关章程，并于依议后颁行。其中，经济科特考试章程、变通科举章程以及学堂选举鼓励章程均由政务处主持或参与拟定。

---

① 《袁世凯为政务处事致徐世昌函》，见《北洋军阀史料·袁世凯卷》（一），天津古籍出版社，1996 年，第 327 页。

② 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 176 页。

③ 《遵旨改设学堂酌拟试办章程折》（光绪廿七年九月廿四日），《袁世凯奏议》（上），第 317—340 页。

④ 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 213 页。

⑤ 《政务处奉饬颁定各省大学堂章程》，《北京新闻汇报》，1901 年 12 月 18 日。

⑥ 《奏疏汇录》，《申报》，1901 年 7 月 18 日。

⑦ 据现有材料，只见闽浙总督许应骙于回銮之前的十月廿七日（12 月 7 日）将“改练新军，酌拟常备军两枝，续备军、巡警军各一枝”事宜奏闻，“得旨，著政务处核议具奏”（《清德宗实录》，卷 488，光绪二十七年十月己未）。但政务处直到光绪廿八年七月廿三日（1902 年 8 月 26 日）才将此事复奏（《光绪宣统两朝上谕档》第 28 册，第 193 页）。

⑧ 《行在兵部径电》（光绪廿七年四月廿六日），《行在工部电》（光绪廿七年四月廿七日），《行在户部感电》（光绪廿七年四月廿九日），见《李鸿章全集》第 28 册，第 269—275 页。

⑨ 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 81 页。

经济特科之议，发端于戊戌正月。其时，光绪帝允贵州学政严修之奏，饬总理衙门王大臣会同礼部详细核议，后因政局变化而搁浅。光绪廿七年四月十七日上谕重提“照博学鸿词科例，开经济特科”，“并著政务处大臣拟定考试章程，先期请旨办理”。① 据知情人士透露，此事“出自太后之意，盖因廷臣多言须保荐人才，皇太后恐太无限制，故特设此科，俾有所考察”。② 不过，也有消息称“此次重开经济特科，拔擢有才之士，所以皆颁懿旨者，实出荣相之谋。太后始意不允，荣力求谓非此不足以收拾人心，涣散党事，慈位亦恐难安。太后顿悟，遂命拟旨”。③ 然而，此项考试章程直至光绪廿八年三月初二日方才拟定上奏，实际开科考试更推至光绪廿九年闰五月廿六日。④

相比而言，变通科举章程与学堂选举鼓励章程则拟定较快。光绪廿七年七月十六日，有上谕命自明年始，乡、会试等“一切考试，凡四书五经义均不准用八股文程式，策论均应切实敷陈，不得仍前空衍剽窃”，“所有各试场详细章程及其余各项考试未尽事宜，著礼部会同政务处妥议具奏”。⑤ 事前，外界既已侦知政务处“有电致各督抚商议废除制艺办法”，⑥ 并将“奏请举行乡试之处，改试策论”。⑦

九月初十日，《申报》率先将“政务处王大臣拟订新章八条”揭橥报端，并宣称“此项章程日前已有人辗转传抄，云系部臣所定订，今既得自政务处，当系庐山真面目，不同以讹传讹也”。⑧ 不过，此“新章八条”仍非定稿。九月卅日，刘坤一、张之洞会衔电告行在军机处，谓“惟有分场发榜，则场场认真，互相维持，有实济而无流弊”，同时还可省略“誊录一项”。⑨ 张之洞还专门致电鹿传霖，“‘分场发榜、免去誊录’各节，盼早降明旨，俾资鼓舞”。⑩

对此，政务处于十月十五日回应称，“分场去取，亦不免仍有偏重之弊。科举甫经改章，恐难遽得全才，应俟学校大兴，人才辈出后，再行斟酌办理。目前仍宜三场分校，无庸更张。至删除誊录一节，尚可试办，自应照准。如蒙俞允，拟请饬下礼部，咨行各省一体遵照”。⑪ 至十一月初一日，⑫ 始由“礼部主稿”，会同政务处将正式章程十二条具奏，并声明“如尚有未尽事宜，应行变通之处，即由各督抚、学政随时酌度，咨由礼部另行核议具奏”。⑬

在此之前，由政务处主稿会同礼部于十月廿五日又将学堂选举鼓励章程上奏，并奉旨此后“照此次所拟选举章程一律办理”。⑭ 正如张之洞所称，“学堂不说明给予举人、进士出身，天下

---

① 《光绪宣统两朝上谕档》第27册，第81页。
② 《行在近事述要》，《中外日报》，1901年8月7日。
③ 《收拾人心》，《香港华字日报》，1901年7月31日。
④ 关于经济科特的研究，可参见何玲：《清末经济特科探析》，《历史档案》2004年第1期。
⑤ 《光绪宣统两朝上谕档》第27册，第151—152页。
⑥ 《要事汇志》，《中外日报》，1901年8月28日。
⑦ 《改试策论述闻》，《申报》，1901年8月10日。
⑧ 《照录京师政务处所拟考试章程》，《申报》，1901年10月21日。
⑨ 《致郑州行在军机处》（光绪廿七年九月卅日），《张之洞全集》第3册，第2228页。
⑩ 《致开封鹿尚书》（光绪廿七年十月初六日），《张之洞全集》第10册，第8651页。
⑪ 《奏折录要》，《申报》，1901年12月26日。按：该折具奏时间见《光绪宣统两朝上谕档》第27册，第213页。
⑫ 该章程的上奏与奉旨时间，《光绪宣统两朝上谕档》与《清代军机处电报档汇编·谕旨类·电寄谕旨档》均无记载；《光绪朝东华录》系于光绪廿七年十月初一日（1901年11月11日），不确。另据张静庐辑注《中国近代出版史料》二编（中华书局，1957年，第60—66页）所引该折中有“光绪二十七年十一月初一日奏。本日奉旨：依议钦此”，但所引章程在文字上与其他史料中的版本略有出入。
⑬ 《政务处礼部会奏变通科举事宜折》，《选报》，第6期，1901年12月31日。
⑭ 《光绪宣统两朝上谕档》第27册，第222页。

不能鼓舞”，“关系人心人才，十分紧要”,[①] 而“许以进士、举、贡、生员”，“则不筹官款而学堂自多、人才自众矣。不然，官断无许多之款也”。[②] 因此，该选举鼓励章程不仅明确表示“以东西各国学堂章程而论，皆系由小学堂、中学堂、大学堂以次递升，毕业后始予出身，自可按照办理”，而且规定大学堂毕业生“考取合格，准发给凭照，作为优等学生，由该督抚、学政按其功课严密扃试，拔其尤者，分别拟取等第，咨送京师大学堂覆试，候旨钦定，作为举人、贡生，仍留下届应考。愿应乡试者听。举人积有成数，由京师大学堂严加考试拔其尤者，拟取等第咨送礼部，奏请特派大臣考试，候旨钦定，作为进士一体殿试”。[③]

不难看出，曾经“饬总理衙门王大臣会同礼部详细核议”的经济特科考试章程，在新政复行后已交由新设的政务处单独拟定；被外界誉为“天下精神不得不一振，耳目不能不一新”[④] 的废八股、改策论事宜，也交由“礼部会同政务处妥议具奏”。这就说明，原设总理衙门的部分工作已暂由政务处代行，甚至由各使臣查访并咨送回国的留学生，亦著“政务处奏请简派大臣，按其所学分门考试，交卷后带领引见，听候录取”。而回銮前有关学务（科举与学堂）的新政事宜，亦需要政务处参与甚至主持。

由于文献不足征，政务处在回銮之前的第三类职能，即直接上奏新政或变通事宜，目前仅见“漕粮改折”与展缓壬寅年会试以及借闱河南等事。据上谕档记录，“政务处奏漕粮改收折色等片”，于“光绪廿七年七月初一日奉旨，依议行”。翌日，又奉明谕“著自本年为始，各直省河运、海运一律改征折色，责成该督抚等认真清厘”[⑤]。而展缓第二年即壬寅年会试以及借闱河南，则是据政务处于十月廿四日奏“若于明年举行会试，未曾乡试各省士子不免向隅。且举行经济特科，前经奉旨定于本届会试以前，殊属办理不及。拟请展缓至癸卯年举行较为允协”，“至借闱考试一节，查明年补行顺天乡试即须借闱。拟借用河南贡院考试”，“请于八月间先考顺天，河南本省乡试展于十月间举行。如此变通办理，不至有所窒碍。乡试既借用豫闱，次年会试拟亦请仍就河南贡院办理”，并“请饬下礼部将顺天乡试内外场各事宜章程一并妥议，请旨定夺，再由该部知照河南巡抚遵办”。[⑥]

除以上事宜外，政务处还在一些与体制及政情密切相关的事务中发挥作用。

其一，政务处曾电询刘坤一、张之洞等人“银元或应铸一两重，或七钱二分”。[⑦] 张之洞在与刘坤一、陶模等人商议后，回电谓“此事关系财政，尤要在抵制外国洋元”,[⑧] “以七钱二分为妥”。此事应与朝廷试图开源以筹赔款有关，故七月十三日有上谕饬粤、鄂“两省多筹银款”，铸造银元，“仍以每元库平七钱二分为准，并兼铸小银元，以便民用而收赢余”。[⑨] 可见，政务处在此期间还曾参与筹解赔款事宜。此后有消息称，“政务处前曾电令南北洋海军将各舰执事人裁去一半，以节省经费”。又称，“安徽抚宪王芍棠中丞奉政务处公文，分筹偿款银一百万两”。[⑩]

其二，政务处曾致电各驻外大臣，谓“本处更定政要，择善而从”，西洋各国变通政治可资考镜，“应请贵大臣将该国现在政治、学校、财政、军政、商务、工艺诸大政章程、条例，分别

---

① 《辛丑八月十七日致西安梁星翁转鹿尚书》，《张之洞电稿乙编》第 15 函，所藏档甲 182—76。转引自李细珠：《张之洞与清末新政研究》，第 134 页。
② 《致太原岑抚台》（光绪廿七年十月十四日），《张之洞全集》第 10 册，第 8655 页。
③ 《议陈兴学事宜折稿》，《申报》，1902 年 1 月 17 日。
④ 《论朝局已渐有转机》，《中外日报》，1901 年 9 月 4 日。
⑤ 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 11、138、139 页。
⑥ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，中华书局，1958 年，第 4786 页。
⑦ 《致江宁刘制台》（光绪廿七年五月廿四日），《张之洞全集》第 10 册，第 8609 页。
⑧ 《致西安政务处》（光绪廿七年五月卅日），《张之洞全集》第 10 册，第 8612 页。
⑨ 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 149 页。
⑩ 《要事汇志》，《中外日报》，1901 年 9 月 27 日；《筹款述闻》，《申报》，1901 年 12 月 4 日。

择要译录，迅速咨送本处，以备采择”,[①] 且强调“日本变法遽臻富强，尤可取法”。[②] 盛宣怀在《呈进南洋公学新译各书并拟推广翻辑折》中亦提及“接政务处咨，取制造局南洋公学所译各书以备甄采”。[③] 不久，又由政务处遴选干员，“就中国现有六部及新设之外务部、商务部，广搜各国通行律例，择要译出，与各省现行之律参互考订，厘定妥章”。[④]

其三，“行在政务处电咨两江总督刘岘帅转饬江南提督李寿庭军门，统率所部自强合字全军由淮徐遵陆北上，以备回銮时护跸入京”。[⑤] 但此事明显与清代体制不符，即便是军机处亦不能直接电咨调兵，只能奉旨咨行或字寄上谕，故可能仍是由政务处代军机处办理。

其四，回銮途中，北京盛传将裁减冗官闲曹。据说，“政务处大臣以小九卿衙门最为闲散，无事尽可从删”,[⑥] “太常寺、鸿胪寺、光禄寺拟归并礼部，詹事府归并翰林院，通政司归并内阁，太仆寺归并兵部，大理寺归并刑部”，“闻政务处议定将可裁撤者即行裁撤。先拟停选数月，将京外各衙门所出之缺可裁者裁之，不能裁者可以对品拣员调补，将其所遗之缺即行裁撤”。[⑦] 事后虽证明裁撤一事纯属子虚，且庆亲王奕劻“谕令严拿造言生事之人”。但媒体分析认为，“此次虽系谣言，然将来通政、大理、光禄、太仆、鸿胪诸衙门，似在就删之列”。[⑧] 这也表明，在外界看来，议改官制、裁减冗官是政务处的职能之一。

综上所述，政务处在辛丑回銮之前不仅在体制内地位较高，与新政事宜关系紧密，而且职能广泛。这其中，既有其本职工作，如发挥最后复核与审议以及自行奏请新政，又有临时被赋予的其他职能，如代行有关机构甚至军机处之职权。故而在时人看来，回銮前后的政务处在权力结构中业已与军机处、外务部鼎足而三，确为新政枢纽。

然而不容忽视的是，政务处在回銮之前的种种表征有其特殊的历史因缘。八国联军入京后，慈禧太后携光绪帝仓惶西幸，辗转抵达陕西，政务处即设立于两宫驻跸西安之际。其时，各部堂官尚未及时随扈，文书档案均未带来，相关部院亦无法如常运转。由政务处代行其他机构的部分职权，正好弥补板荡中所出现的权力真空。更为重要的是，庚子谈判中各国力持严惩“祸首”、改组政府，意在清除朝中掌权的“拳党”诸人，防止嗣后再次排外。但颠沛中的慈禧太后对各国诚意有所怀疑，故而以复行新政为契机，特设政务处，并一再强调其为推行新政的“统汇之区”，既可借以搪塞各国改组政府的要求从速实现和议，又可向中外宣示朝廷力图自强的决心。基于此，政务处在设立初期的人事构成既不同于以往任何机构。其中不仅包括军机大臣荣禄、王文韶、鹿传霖，议和全权大臣奕劻、李鸿章及留京办事大臣崑冈，还包括庚子谈判中与各国关系融洽的督抚刘坤一、张之洞。这一人事配置，显然是为满足各国坚持清除“拳党”的要求，并示人以改组政府之意，同时也可平衡与拉拢各方实力派，以便维持政权。所以，政务处在回銮之前的种种强势表现并非常态，而是由当时的内外政情所决定。回銮之后，政局渐趋平稳，相关机构亦逐渐恢复，政务处是否还能左右逢源，则仍待时局而定。

---

① 《寄巴黎裕大臣并转杨吕罗伍各大臣》（光绪廿七年五月十一日），见盛宣怀：《愚斋存稿》，续修四库全书本，上海古籍出版社，1995 年，第 521 页。

② 《寄东京李大臣》（光绪廿七年五月十一日），见《愚斋存稿》，第 521 页。

③ 夏东元编著：《盛宣怀年谱长编》（下），上海交通大学出版社，2004 年，第 733 页。

④ 《政务纷繁》，《申报》，1901 年 8 月 28 日。按：此时尚无商务部，应误。

⑤ 《署篆谰言》，《申报》，1901 年 8 月 16 日。

⑥ 《拟裁卿缺述闻》，《申报》，1901 年 10 月 12 日。

⑦ 《裁官新政述函》，《新闻报》，1901 年 10 月 13 日。

⑧ 《谣言宜究》，《申报》，1901 年 11 月 9 日；《并未裁并》，《申报》，1901 年 11 月 2 日。

References

Fu Zongmao. *Qingdai Junjichu zuzhi ji zhizhang zhi yanjiu* (Study on the organization and responsibilities of the Office of Grand Council of State during Qing dynasty). Taiwan jiaxin shuini gongsi wenhua jijinhui yanjiu lunwen, 1967.

Guan Xiaohong. *Wanqing xuebu yanjiu* (A research of the Ministry of Education in the late Qing Dynasty). Guangzhou: Guangdong jiaoyu chubanshe, 2000.

Hattori Yuukiyoshi. *Qingmo Beijingzhi ziliao* (Beijing history data in the late Qing Dynasty). Translated by Zhang Zongping and Lü Yonghe. Beijing yanshan chubanshe, 1994.

He Ling. "Qingmo jingji teke tanxi" (On the Economic Examination in the late Qing). *Lishi dangan* (Historical Archives), 1 (2004).

Huang Xuming. "Qingmo Dubanzhengwuchu yanjiu" (Research on the Supervision Government Affairs Office at the end of Qing Dynasty). Doctoral Dissertation, Beijing: Zhongguo renmin daxue, 2013.

Li Xizhu. *Zhangzhidong yu qingmo xinzheng yanjiu* (Research on Zhang Zhidong and late Qing reforms). Shanghai: Shanghai shudian, 2003.

Qu HongJi. *Quhongji ji: bao zhi ji lue* (Works of Qu Hongji, Office of Grand Council of State Record). Hunan renmin chubanshe, 2010.

Shin Kawashinma. "Wanqing waiwu de xingcheng: waiwubu de chengli guocheng" (The Process of the Founding of the Foreign Office in Late Qing Dynasty). Translated by Xue Yiqun, *Zhongshan daxue xuebao* (1) 2011.

The disciples of Liang Shiyi ed. *Minguo Liang Yansun xiansheng shiyi nianpu* (The annals of Liang Shiyi). Taipei: taiwan shangwu yinshuguan, 1978.

Wang Licheng and Lou Jin: "Zhengwuchu yu qingmo zhengju" (The Bureau of Government Affairs and the political situation in late Qing). In *Zhongguo shi lunji* (Collected essays of Chinese history), edited by Shanghai shi lishi xuehui, internal version, 1986.

Xia Dongyuan ed. *Sheng xuan huai nianpu changbian* (The annals of Sheng Xuanhuai). Shanghai jiaotong daxue chubanshe, 2004.

Xu Tongshen. *Zhangwenxianggong nianpu* (The annals of Zhang Zhidong). Beijing: Shangwu yinshuguan, 1947.

Yang Juanjuan. "Qingmo dubanzhengwuchu yanjiu" (Research on Supervise Government Affairs Place in Qing Dynasty Later period). Master Dissertation, Guangzhou: Jinan daxue, 2012.

Yorozu Oda. *Qingguo xingzhengfa* (The Administrative law of the Qing). Beijing: Zhongguo zhengfa daxue chubanshe, 2003.

Zhang Zhijun. "Cong Dubanzhengwuchu kan qingmo xinzheng: yi xingzheng zhidu gaige wei zhongxin" (To understand the New Deal in Qing Dynasty later period from Supervises the Government Affairs). Master Dissertation, Nanchang: Nanchang University. 2006. 5.

Zhongguo diyi lishi dang'anguan ed. *Guangxu xuantong liangchao shangyudang* (The Imperial Edicts during the Guangxu and Xuantong reigns). Guilin: Guangxi shifan daxue chubanshe, 1996.

Zhongguo diyi lishi dang'anguan ed. *Qingdai Junjichu dianbaodang huibian* (The Assembly on the Telegraph of the Office of Grand Council during the Qing dynasty). Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe, 2005.

The Relationship between the Bureau of Government Affairs and the Xinzheng Reform in 1901

ZHAO Hu (School of History, Northwest University, byyh1230@163.com)

The Bureau of Government Affairs was a specialized institution established by the imperial court to lead the New Policy Reforms. Due to the change of functions along with the change of political situations, there have been different opinions as to whether the Bureau was important or not. Before Empress Cixi and Emperor Guangxu returned to Beijing, the Bureau had to act on behalf of other institutions together with its own duties under special internal and external political situation, therefore its significance was highlighted. Based on comprehensive collection of historical data and research of historical facts, this paper tries to present the historical truth of the Bureau in its early stage.